



Schengen/Dublin

Mai 2022

L'accord d'association à Schengen facilite, d'une part, les voyages entre la Suisse et l'Union européenne (UE) grâce à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen et renforce, d'autre part, l'efficacité de la lutte contre la criminalité grâce à une meilleure collaboration internationale dans les domaines de la justice et de la police. L'accord d'association à Dublin détermine l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. Il garantit qu'un seul État de l'espace Dublin est responsable de l'examen d'une demande d'asile et évite ainsi le renvoi des requérants d'asile d'un pays à l'autre.

Chronologie

- 12.12.2008 Entrée en vigueur opérationnelle (le 29 mars 2009 aux aéroports)
- 01.03.2008 Entrée en vigueur formelle de l'accord
- 05.06.2005 Acceptation par le peuple (par 54,6% de oui)
- 26.10.2004 Signature de l'accord (dans le cadre des Accords bilatéraux II)

Contexte

La collaboration dans le cadre des accords Schengen/Dublin entre les États européens dans les domaines des frontières, de la justice, de la police, des visas et de l'asile a été lancée par les cinq États membres de la Communauté européenne en 1985. La lutte contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme ainsi que la gestion des flux importants de migrants et de réfugiés en Europe et à destination de l'Europe figurent au rang des préoccupations communes pour lesquelles une approche coopérative s'avère plus efficace qu'une démarche isolée. En pratique, la Suisse prend part à la collaboration dans le cadre des accords Schengen/Dublin depuis 2008.

Schengen

En principe, tous les États membres de l'UE sont des États Schengen. L'Irlande fait exception. La Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et Chypre ne participent pas encore à l'espace Schengen : pour l'heure, les étapes en vue de leur intégration ne sont pas toutes terminées. L'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse sont des États associés. La collaboration dans le cadre de l'accord Schengen porte essentiellement sur les domaines indiqués ci-après:

Contrôles aux frontières

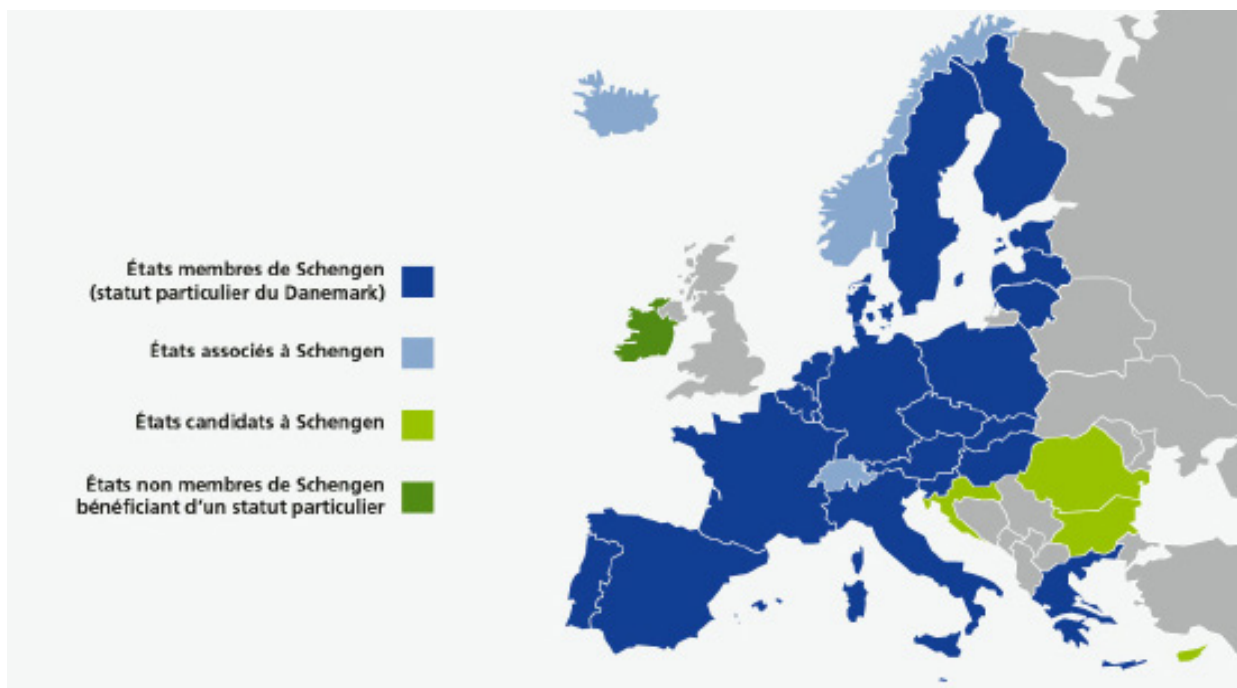
En principe, il n'y a plus de contrôles d'identité aux frontières intérieures de l'espace Schengen qu'en cas de soupçon justifié. Les garde-frontières suisses peuvent toutefois encore pratiquer des contrôles douaniers étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'Union douanière de l'UE. Lors de ces opérations, des contrôles d'identité de caractère proportionné au but poursuivi

peuvent également être effectués en cas de soupçons policiers. Dans des situations à risques particulières (p. ex. lors d'importantes conférences politiques ou de manifestations sportives significatives, en cas de grave menace terroriste ou encore dans une situation telle que celle qui a prévalu dans les premiers mois de la pandémie de coronavirus), des contrôles aux frontières peuvent être provisoirement réintroduits. En outre, les patrouilles mobiles sont renforcées sur le territoire national, y compris dans la zone frontière, et la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen est intensifiée par l'application de normes uniformes. Les frontières extérieures de l'espace Schengen en Suisse se situent aux aéroports internationaux.

Évolution actuelle : Eu égard au risque terroriste et à la pandémie de COVID-19, différents États européens ont réintroduit provisoirement des contrôles au passage de leurs frontières intérieures ces dernières années. Ces contrôles sont prévus aux art. 25 à 30 du code frontières Schengen pour faire face à des situations exceptionnelles mettant en péril l'ordre public et la sécurité intérieure. La Suisse a elle aussi recouru à ces mesures au printemps 2020, dans le contexte de la crise liée au coronavirus. Comme les autres pays, la Suisse a rempli ses obligations en faisant rapport à l'UE au sujet de ces contrôles provisoires. La Commission européenne a proposé, le 14 décembre 2021, une réforme du code frontières Schengen en vue de faciliter la levée des contrôles aux frontières intérieures et de rétablir pleinement la liberté de voyager au sein de l'espace Schengen. Les nouvelles prescriptions visent à adapter le cadre réglementaire aux nouvelles circonstances (pandémie, migration secondaire, « menaces hybrides » aux frontières extérieures). Les consultations ont démarré en janvier 2022.

Politique d'octroi des visas

La politique commune en matière de visas de courte durée est une composante importante du système de



sécurité mis sur pied par Schengen. Tous les États Schengen examinent et délivrent des visas selon ces critères homogènes. D'une validité de 90 jours sur une période totale de 180 jours, le « visa Schengen » délivré aux ressortissants d'États tiers autorise un séjour dans l'ensemble des États de l'espace Schengen. En cas de soupçon d'octroi abusif de visas, un État Schengen peut invoquer un droit de regard sur les demandes de visa déposées dans un pays à risque et opposer son veto à des décisions d'octroi. Il est en outre possible de maintenir une interdiction d'entrée sur le territoire national à une personne détentrice d'un visa Schengen.

Coopération policière et Système d'information Schengen (SIS)
 Dans le cadre de l'accord Schengen, l'échange d'informations policières transfrontalières et la collaboration sont standardisés, rapides et efficaces. Le système d'information Schengen (SIS) en est la pièce maîtresse. Il s'agit d'une base de données contenant des informations permettant des recherches d'objets (tels que véhicules, armes ou documents d'identité) et de personnes (p. ex. frappées d'une interdiction de séjour, portées disparues ou devant être arrêtées). Avec plus de 90 millions d'entrées, le SIS représente un instrument majeur de la lutte contre le crime transfrontalier (vol organisé, traite d'êtres humains, trafic de drogue et d'armes, p. ex.). Le SIS est en vigueur en Suisse depuis 2008.

Autres systèmes informatiques utilisés dans les domaines de la liberté de circulation de la sécurité et de la justice
 Outre le SIS, d'autres grands systèmes informatiques sont créés pour l'espace Schengen en vue de l'échange d'informations dans la perspective de lutter contre la criminalité et sécuriser les frontières.

Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (European Travel Information and Authorisation System, ETIAS)

Les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa qui souhaitent se rendre dans l'espace Schengen devront déposer en ligne, avant leur voyage, une demande d'autorisation de voyage soumise à émolument. Les données fournies avant le voyage sont examinées dans le cadre d'une procédure largement automatisée en vue de détecter certains risques.

Système d'entrée / de sortie (Entry/Exit System, EES)

L'EES permet la saisie électronique des entrées et sorties de ressortissants de pays tiers souhaitant se rendre dans l'espace Schengen et le calcul automatique de la durée du séjour. De nombreux processus de contrôle au passage de frontière gagnent ainsi en efficacité et la gestion des frontières se modernise. Par exemple, la saisie dans l'EES est amenée à remplacer l'estampillage des passeports aujourd'hui encore effectué manuellement.

Interopérabilité

Pour relier les différents systèmes d'information de Schengen et faciliter ainsi le travail des autorités de contrôle aux frontières, de migration et de poursuite pénale, l'UE a adopté deux règlements qui sont en cours de mise en œuvre en Suisse. L'interopérabilité des différents systèmes d'information (SIS, VIS, ETIAS, EES, etc.) amènera des gains d'efficacité dans le domaine de la sécurité qui profiteront à tout l'espace Schengen.

Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex a été créée en 2004. Elle coordonne la coopération entre les États Schengen et leur apporte son

soutien dans le cadre du contrôle des frontières extérieures communes et des procédures de renvoi. Compte tenu du principe de libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen, un contrôle complet et coordonné à ses frontières extérieures est important. La Suisse participe à Frontex en termes de finances et de personnel depuis 2011.

Derniers développements: La révision du règlement Frontex a été notifiée à la Suisse en novembre 2019. Elle a pour objectif, en particulier, de mettre davantage de personnel et de matériel à la disposition de l'agence et de la rendre plus efficace. D'ici à 2027, Frontex devrait disposer d'une réserve pouvant compter jusqu'à 10'000 agents susceptibles d'effectuer des missions relatives au contrôle des frontières extérieures de Schengen et en soutien aux procédures de retour. La protection juridictionnelle est parallèlement renforcée. Le 1^{er} octobre 2021, le Parlement a approuvé la reprise du règlement Frontex révisé. Le référendum a été lancé et le 15 mai, le règlement Frontex révisé a été adopté dans les urnes.

Entraide judiciaire

La facilitation de l'entraide judiciaire (échange d'informations entre les autorités judiciaires) améliore la coopération judiciaire en matière pénale. Les autorités judiciaires peuvent par exemple communiquer directement entre elles, sans avoir à passer par leur ministère de tutelle (p. ex. pour une procédure d'extradition).

Dublin

L'espace Dublin regroupe aujourd'hui pratiquement tous les États membres de l'UE ainsi que quatre États associés: l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. La coopération repose sur le principe selon lequel toute demande d'asile introduite au sein de l'espace Dublin doit faire l'objet d'un examen effectif (droit à la procédure) par un seul État. Dublin détermine donc la responsabilité, mais n'uniformise pas les procédures d'asile nationales. Une fois l'État responsable déterminé, les autres requêtes déposées par une même personne (demandes doubles ou multiples) ne doivent plus être traitées par d'autres États.

L'État responsable de l'examen d'une demande d'asile est déterminé selon plusieurs critères, dont les suivants

- Premier asile : l'État compétent est celui par lequel le requérant est arrivé en Europe.
- Autorisation d'immigrer / octroi du visa : l'État compétent est celui qui a délivré l'autorisation ou le visa d'entrée.
- Domicile des membres de la famille : l'État compétent est celui où résident des membres de la famille du demandeur d'asile.

En principe, les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et des individus appréhendés lors du franchissement irrégulier des frontières extérieures sont saisies dans la base de données Eurodac. Cela simplifie

l'identification des demandes multiples. S'il en ressort que la responsabilité revient à un autre État membre du système Dublin, celui-ci est chargé d'examiner la demande d'asile en question.

Derniers développements: Dans le cadre d'un nouveau pacte sur la migration et l'asile, l'UE a proposé en 2020 une réforme du système de Dublin. Ce pacte vise à soulager les États particulièrement sollicités aux frontières extérieures selon le principe de la responsabilité partagée, à introduire des procédures rapides d'asile et de renvoi, et à garantir un contrôle efficace aux frontières extérieures.

Développement de l'acquis de Schengen/Dublin

Dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen, la Suisse dispose d'un droit de participation, qui est important car les décisions sont généralement prises sans qu'il soit procédé à un vote. En vertu de ce droit, la Suisse peut participer à l'aménagement des développements et défendre ses intérêts directement dans les discussions d'experts ou dans le cadre de réunions organisées au niveau des ambassadeurs et des ministres. À chaque fois que l'UE adopte un nouvel acte législatif ou décide de mesures en lien avec Schengen/Dublin, la Suisse évalue l'opportunité de reprendre cette modification ou d'appliquer ces mesures sur son territoire en prenant en considération la procédure législative et la démocratie directe.

L'adoption d'un développement de l'acquis communautaire est notifiée à la Suisse par écrit. La Suisse dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour se prononcer sur le sujet et confirmer son accord dans le cadre d'un échange de notes. Si l'acte notifié va de pair avec de nouveaux droits et obligations, l'échange de notes a valeur de traité international devant être entériné par le Conseil fédéral ou le Parlement. En pareil cas, l'échange de notes est réalisé sous réserve de l'approbation parlementaire, éventuellement elle-même soumise à un référendum facultatif. La Suisse dispose ensuite d'un maximum de deux ans pour mettre en œuvre le développement. La majeure partie des développements (env. 85 %) revêtant un caractère technique ou non contraignant, le Conseil fédéral ou le département compétent peut les approuver ou du moins en prendre connaissance directement. Les autres développements requièrent quant à eux une approbation parlementaire.

Conséquence de la non-reprise d'un développement de Schengen/Dublin

Si la Suisse ne reprend pas un développement de l'acquis de Schengen / Dublin dans son droit interne, les deux accords d'association conclus entre la Suisse et les États Schengen et Dublin prennent fin automatiquement, à moins que le comité mixte n'en dispose autrement dans un délai de 90 jours.

Ce comité se compose de représentants de la Suisse, de la Commission de l'UE et de tous les États membres de l'UE. La décision du comité mixte de poursuivre la coopération doit être prise à l'unanimité. Ces dispositions n'ont encore jamais été appliquées.

Importance et avantages économiques de l'accord Schengen/Dublin

La coopération entre la Suisse et les États européens dans le cadre de l'association de la Suisse à Schengen / Dublin présente des avantages économiques et financiers importants. Toutefois, au-delà des aspects économiques et financiers, Schengen constitue un instrument fondamental dans le domaine de la sécurité intérieure. À cela s'ajoutent d'autres effets tels qu'une augmentation de l'attrait de la place économique suisse, dont profitent des lieux touristiques en Suisse et les régions frontalières. Ces dernières années, la Suisse a aussi fait des expériences positives avec la collaboration instituée par Dublin. La Suisse n'étant pas spécifiquement un pays de premier asile, cette collaboration a permis de réaliser des économies considérables et de décharger le système d'asile suisse. Un abandon de Schengen / Dublin se traduirait par une baisse de la sécurité et rendrait la Suisse plus attrayante pour les migrations liées à l'asile, effets qu'il serait difficile de compenser quels que soient les efforts déployés et les dépenses engagées.

À la demande du Parlement, le Conseil fédéral a élaboré un rapport sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen / Dublin. Le rapport conclut que, sans Schengen / Dublin, l'économie suisse devrait essuyer une perte de revenu annuelle située entre 4,7 et 10,7 milliards de francs, ce qui correspondrait à une baisse de 1,6 % à 3,7 % du PIB.

Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen, présenté en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste

www.eda.admin.ch/europa/schengen_berichte

Lien vers le document PDF

www.dfae.admin.ch/europe/schengen

Informations complémentaires

Schengen: Office fédéral de la justice (OFJ)

Tél. +41 58 462 41 43, info@bj.admin.ch, www.ofj.admin.ch

Dublin: Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Tél. +41 58 465 11 11, info@sem.admin.ch, www.sem.admin.ch

Liste exhaustive des développements notifiés:

www.dfae.admin.ch/europe/schengen

Informations générales: Division Europe DE

Tél. +41 58 462 22 22, sts.europa@eda.admin.ch

www.dfae.admin.ch/europe